

*Documentos de la*

# DEMOCRACIA

#4

*Federalismo  
y  
Democracia*

*por*

*David J. Bodenhamer*

*We the People*

Documentos de la

# DEMOCRACIA

*“Los gobiernos federal y estatales sólo son, de hecho, distintos agentes y depositarios del pueblo, constituidos con diferentes poderes y proyectados con distintos propósitos”.*

*— James Madison*

*The Federalist, Núm. 46*

**Director Ejecutivo:** George Clack / **Editor:** Melvin Urofsky

**Director Administrativo:** Paul Malamud. / **Director Artístico:** Thaddeus A. Miksinski, Jr.

**Traducción:** Angel Carlos González / **Composición Tipográfica:** Leticia Fonseca G.

#### ACERCA DEL AUTOR:

David J. Bodenhamer es profesor de historia y director ejecutivo del Polis Center de la Universidad de Indiana-Universidad de Purdue, Indianápolis. Es autor o compilador de seis libros, entre ellos Fair Trial: Rights of the Accused in American History (1992) y The Bill of Rights in Modern America: After 200 Years (1993), en colaboración con James W. Ely, Jr.

La contienda presidencial del 2000 dio lugar a una de las elecciones más reñidas –y confusas– de la historia de los Estados Unidos. No fue sino hasta un mes después que los votantes concurrieron a las urnas cuando se tuvo la certeza de que el candidato republicano George W. Bush podía reclamar el título de 43º presidente de la nación. Entre tanto, el mundo observó de qué modo la lucha por los votos de Florida rebotó varias veces de la corte estatal a la federal y viceversa, antes que una resolución de la Corte Suprema de la república zanjara la cuestión. Lo que a muchos observadores extranjeros pareció desconcertante fue cómo era posible que las normas de votación variaran tanto de un lugar a otro o que los funcionarios locales pudieran desempeñar un papel tan importante en una elección nacional.

Tal vez también los ciudadanos de los EE.UU. se hayan sorprendido por las diferencias en los procedimientos de votación de un estado a otro, pero el juego recíproco de los gobiernos locales, estatales y nacionales difícilmente les pudo haber parecido fuera de lo común. Es raro que pase un día sin que la gente ordinaria de este país no tropiece con las leyes o los actos de los tres niveles de gobierno. La zonificación, el control del tráfico de vehículos, la sanidad, la administración de la educación, la reparación de calles y un centenar de servicios son dirigidos en primer término por funcionarios locales que actúan bajo una concesión de autoridad otorgada por el estado. El gobierno estatal controla gran parte de la política educacional, la justicia penal, la regulación del comercio y las profesiones, la salud pública y gran variedad de rubros también importantes. Y los actos del gobierno nacional –desde los asuntos de la defensa y del exterior hasta la política económica y monetaria o la reforma de la previsión social– son material básico de las noticias diarias, en todas partes, por la amplitud de su impacto.

A pesar de que poca gente lo reconoció en ese momento, tanto el dramatismo de la última elección presidencial como un gran



número de dramas más pequeños de la vida diaria se desarrollan en un escenario construido por los forjadores de la Constitución de la república hace más de 200 años. Como colonizadores, los fundadores de la patria tuvieron fricciones con la autoridad que imponía el lejano gobierno imperial británico y llegaron a ver el poder centralizado como una amenaza a sus derechos y libertades. A causa de esto, el mayor problema que encaró la Convención Constitucional de Filadelfia en 1787 fue cómo restringir el poder del gobierno central, pero dotándolo de las suficientes facultades para proteger el interés nacional. La división del poder entre dos niveles de gobierno –el nacional y estatal– fue una de las soluciones para este problema. El sistema de poderes divididos, el federalismo, ha gozado de muy amplio reconocimiento, no sólo como una aportación única de los Estados Unidos a la teoría del gobierno, sino también como parte del genio del sistema constitucional mismo de este país.

### Definición de federalismo

El federalismo es un sistema en el cual comparten el poder dos o más gobiernos que tienen autoridad sobre la misma población y área geográfica. Los sistemas unitarios de gobierno, que por amplio margen son los más comunes en todo el mundo, tienen una sola fuente de poder: el gobierno central o nacional. Aun cuando la democracia puede florecer en cualquiera de esos sistemas, las diferencias entre los dos tipos de gobierno son reales y notables. Por ejemplo, Gran Bretaña tiene un gobierno unitario. En última instancia, su Parlamento tiene autoridad sobre todo lo que pasa en el Reino Unido. Incluso cuando delega el poder en asuntos locales, el Parlamento puede exigir

que sus pequeños poblados o condados hagan lo que él juzgue apropiado y hasta puede abolirlos o modificar sus límites si lo cree conveniente.

La situación es muy diferente en los Estados Unidos. Las leyes del gobierno nacional, establecido en Washington, D.C., son aplicables a cualquier individuo que viva dentro de las fronteras del país, mientras que las leyes de cada uno de los 50 estados sólo se aplican a los residentes de esas entidades. Bajo la Constitución de los EE.UU., el Congreso no tiene facultades para abolir un estado y tampoco un estado puede asumir facultades que sólo competen al gobierno nacional. De hecho, según el federalismo de este país, la Constitución del mismo es la fuente de la autoridad, tanto del gobierno nacional como de los estatales. A su vez, ese documento refleja la voluntad del pueblo estadounidense, al cual pertenece el poder final en una democracia.

En una nación federal, el gobierno central tiene poderes definidos y plena soberanía sobre los asuntos externos, pero el ejercicio de la autoridad en las cuestiones internas es más complejo. Bajo la Constitución, el gobierno de los EE.UU. tiene la facultad exclusiva de regular el comercio interestatal y externo, acuñar moneda, autorizar la naturalización de inmigrantes y sostener un ejército o una marina de guerra, entre otras cosas. Estados Unidos garantiza a cada uno de los estados una forma republicana de gobierno, lo cual asegura que ningún estado puede instituir, por ejemplo, una monarquía. En rubros como éstos, los intereses nacionales predominan sin duda sobre los estatales y es lógico que estén reservados para el gobierno nacional. Este último tiene también autoridad judicial para resolver controversias entre uno o más estados y entre los ciudadanos de distintos estados.

Sin embargo, en otras esferas de la política interna, el gobierno central y los estatales pueden tener necesidades o intereses paralelos o superpuestos. En esos casos, los gobiernos estatales y el nacional pueden ejercer el poder en forma simultánea. El mayor

de esos poderes concurrentes es el de recaudar impuestos. Además, en las áreas donde la Constitución no especifica la autoridad nacional, los estados pueden actuar, siempre que no entren en conflicto con los poderes que el gobierno central pueda ejercer conforme a la ley. En los temas grandes e importantes que afectan a los ciudadanos en su vida diaria —educación, crimen y castigo, salud y seguridad—, la Constitución no asigna la responsabilidad en forma directa. Conforme a los principios republicanos que inspiraron a la generación fundadora, sobre todo las teorías de John Locke, esas facultades eran del pueblo y éste las delegaba a los estados a través de las distintas constituciones estatales.

Los creadores de la Constitución reconocieron la posibilidad de conflictos entre los dos niveles de gobierno y dentro de éstos, sobre todo en el ejercicio de facultades concurrentes, y adoptaron varias estrategias para evitarlos. En primer lugar, se afirmó la supremacía de la Constitución de la república sobre las de los estados, condición cuyo cumplimiento estaría a cargo de las cortes federales. Se incluyó una cláusula por la cual las decisiones del gobierno nacional tendrían la supremacía siempre que su uso constitucional del poder chocara con las decisiones legítimas de los estados. El documento prohibió también de modo explícito que los estados ejercieran ciertos poderes que fueron conferidos al gobierno central. Y, como parte de la campaña para lograr la ratificación de la Constitución, los forjadores accedieron a suscribir una Carta de Derechos (con las 10 primeras enmiendas) para impedir que el gobierno nacional llegara a coartar las libertades individuales. La Constitución sentó las reglas básicas para las relaciones entre los estados, especificando las obligaciones recíprocas de éstos y estableció que cualquier nuevo estado que fuera admitido estaría en un plano de igualdad con los estados originales. Por último, los estados serían representados en el gobierno nacional mismo en un plano de igualdad en el Senado de la república, es decir, la cámara alta del Congre-



so. Con todas estas cosas, los fundadores trataron de mitigar el conflicto entre los múltiples gobiernos de los Estados Unidos.

La invención estadounidense del federalismo se apoyó en una nueva concepción de soberanía, el poder fundamental para gobernar. En la teoría política inglesa y europea, la soberanía era unitaria e indivisible. Sin embargo, en toda la crisis imperial que precedió a la ruptura de los norteamericanos con Gran Bretaña en 1776, los colonizadores sostuvieron que, si bien el Parlamento inglés



WOODROW WILSON

controlaba todos los asuntos referentes al imperio en conjunto, eran las legislaturas coloniales las que, en la práctica, creaban las leyes para sus respectivas colonias. Aun así, los primeros gobiernos estadounidenses de la Guerra de Independencia operaban bajo la vieja teoría de soberanía sin divisiones. Según los Artículos de la Confederación (1783), que fue la primera constitución nacional, cada estado o ex colonia era supremo y sólo se unían, en una “liga de amistad”, para resolver problemas nacionales. A pesar de todo, la experiencia con la forma confederada de gobierno no resultó satisfactoria y, para algunos, fue peligrosa. Los estados no sólo les negaron ciertas libertades a algunos de sus ciudadanos, sino también buscaron su interés propio, con excesiva frecuencia en detrimento de la nación en conjunto. La insatisfacción general con los

Artículos de la Confederación hizo que los delegados se reunieran en 1787 para crear una nueva carta magna.

Las famosas palabras del inicio del documento resultante: “Nosotros, el Pueblo de los Estados Unidos...”, denotan cuál sería la fuente de la soberanía de la nueva nación. Creada por el pueblo, la Constitución les negó soberanía tanto al gobierno nacional como a los estatales. Lo que en un tiempo parecía ilógico, es decir, un gobierno dentro de otro gobierno, se hizo posible porque tanto el poder nacional como los estatales dimanaban de una concesión de autoridad del pueblo soberano. Esa concesión de poder quedó plasmada en una Constitución escrita que asignó distintos papeles a los diferentes niveles del gobierno. Los poderes estatales y nacional podían operar conjuntamente en el mismo territorio y la misma población porque enfocaban su atención en cosas diferentes: los estados en asuntos locales y el gobierno nacional en otras cuestiones más generales. El experimento de gobierno de los EE.UU. permitió que el gobierno nacional y los estatales coexistieran como unidades separadas e independientes, cada uno con su propia esfera de autoridad, porque ambos existen para servir al pueblo.

### Un estudio de la evolución

¿Cómo ha funcionado el federalismo en los Estados Unidos? No hay respuesta sencilla para esta pregunta. De hecho, el federalismo ha sido un marco dinámico para el gobierno, un rasgo que cuadra bien con el carácter cambiante de la sociedad misma de este país. En los 200 años de su historia, la división de poderes del federalismo estadounidense ha cambiado muchas veces, en las leyes y en la práctica. La Constitución de los EE.UU. es un documento flexible cuya finalidad es permitir que la nación responda al cambio de las circunstancias. A veces, las enmiendas a la Constitución han conferido al gobierno central y a los estatales un papel distinto del que inicialmente se les asignó; en otros casos, los tribunales han dado interpretacio-

nes diferentes a esos papeles. El equilibrio apropiado entre los poderes nacional y estatales es un tema de discusión constante en la política de este país. Ese asunto no se puede zanjar, comentó el presidente Woodrow Wilson (1913-20), “imponiendo la opinión de una sola generación en particular”. Los cambios sociales y económicos, la fluctuación de los valores políticos, el papel de la nación en el mundo y otras cosas por el estilo, añadió, han requerido que cada generación aborde el federalismo como “una nueva interrogante”.

Basta una lectura superficial de la Constitución para captar que el gobierno central sólo será responsable de un pequeño número de funciones que influyen en la conducción de los asuntos diarios. Así fue sin duda en el primer siglo de la nación. Los estados tomaron casi todas las decisiones de gobierno que afectaban la vida de sus ciudadanos. Ellos definieron todos los delitos y sanciones, dictaron las leyes sobre contratos, regularon la salud y la seguridad públicas e instituyeron las normas legales para la educación, la previsión social y la moralidad.

A pesar de la importancia de los estados en la vida diaria, las cuestiones más apremiantes de política pública antes de la Guerra Civil de los EE.UU. (1861-65) se ventilaban en debates sobre el alcance del poder nacional y la mayoría de la gente creía que éste debía seguir siendo limitado. Pero varias presiones mantuvieron al federalismo en el centro del debate político. El legado de la Guerra de Independencia, con su gran temor al poder centralizado, fue una influencia poderosa, así como la ambigüedad residual que dejaron la convención constitucional y los debates por la ratificación. El léxico de la Constitución fue de índole general y no aclaró de modo explícito si los estados debían conservar o no algún vestigio de soberanía en las facultades asignadas al gobierno nacional. El problema se complicó por el hecho de que los estados, en un sentido práctico, eran mucho más competentes para llevar a cabo con éxito las funciones del gobierno en esa época que en otras posteriores, en las que fue cada vez más común que los

problemas tuvieran que ser resueltos en varios estados a la vez.

La Guerra Civil, que giró en torno al problema de la esclavitud, resolvió la disputa sobre la naturaleza de la Unión y la supremacía del gobierno nacional en ella. No logró responder todas las preguntas sobre la división adecuada de responsabilidades entre el gobierno central y los estatales, aun cuando la 14ª Enmienda, ratificada en 1868, contenía expresiones que permitieron la expansión legítima del poder nacional. Pero el contexto del debate había cambiado. En la última mitad del siglo XIX, Estados Unidos se convirtió en un coloso de las manufacturas, lo cual trajo consigo la aparición de un vasto mercado interno, ciudades importantes, grandes concentraciones de



THEODORE ROOSEVELT

riqueza y graves problemas sociales. La irrupción de monopolios corporativos de bienes y servicios, a fines del siglo XIX y principios del XX, invocó al espectro de un poder económico desenfrenado, que para la mayoría de los estadounidenses era tan amenazante como un poder gubernamental sin control alguno.

Ningún estado o combinación de estados podía establecer con eficacia las condiciones para alentar y controlar ese crecimiento del comercio y sus consecuencias. Fue así como el gobierno central, al cual se llamaba entonces con creciente frecuencia “el gobierno federal”, empezó a asumir esta responsabilidad, al principio bajo la cláusula del “comercio interestatal”. El poder de “regular el comercio con naciones extranjeras y entre los distintos Estados...” figura entre las facultades conferi-

das al Congreso en la Constitución. En 1887 se promulgó una legislación nacional para regular los monopolios bajo el poder del comercio interestatal. En menos de dos decenios, el Congreso aprobó un cúmulo de leyes para regir todo tipo de cosas, desde la lotería nacional hasta el comercio en licores o la industria de alimentos y fármacos.

A pesar de que la intención de gran parte de esa legislación era evitar que los estados interfirieran con el crecimiento de la industria, el resultado fue una ampliación del poder nacional en el rubro de la protección de la salud y la previsión social, que antes se había considerado como una responsabilidad de los estados, en una era de industrialización acelerada. Los progresistas de la época del cambio de siglo, encabezados por el presidente Theodore Roosevelt (1901-09), no se oponían a tal intrusión, pues argumentaban que los estados requerían de ayuda federal para alcanzar sus propias metas. Aun cuando la Corte Suprema (que para entonces ya era reconocida como el árbitro final de toda interpretación constitucional) aceptó y promovió esas metas, no por eso cejó en su intento de tratar de poner freno al poder federal. Sin embargo, la tendencia general era clara: la autoridad federal aumentaba, a la par que las necesidades nacionales, con la correspondiente disminución del poder de los estados.

En la década de 1930, los programas económicos del Nuevo Trato del presidente Franklin Roosevelt impugnaron aún más este equilibrio, un tanto conservador, entre los intereses estatales y el federal, al requerir una amplia autoridad nacional para responder a la crisis económica de la Gran Depresión. Las medidas tomadas por el Congreso prepararon el terreno para la administración nacional del bienestar público (la creación del sistema de Seguridad Social), la agricultura, el salario mínimo y las relaciones laborales, con otras leyes que establecieron la regulación federal en rubros tan vitales como el transporte, las comunicaciones, la banca y las finanzas. En conjunción con los

programas de alivio a la pobreza y una serie de experimentos sociales, el Nuevo Trato creó un estado nacional administrativo que las situaciones de emergencia de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría no hicieron más que fortalecer. Fue una revolución constitucional de primer orden: el gobierno de los EE.UU. empezó a ejercer facultades –por ejemplo, sobre la ley laboral o la regulación de los bancos– que antes los estados habían ejercido de un modo casi exclusivo.

El papel del gobierno central en el sistema federal se siguió ampliando en la última mitad del siglo XX. La Corte Suprema revirtió la interpretación prevaleciente de la 14ª Enmienda, que definía en forma estrecha el alcance del poder nacional, y amplió la supervisión federal en los rubros de delitos y sanciones, previsión social, relaciones entre razas e igualdad en la protección bajo la ley. Al final del siglo, apenas si había algún rubro que no estuviera dentro del alcance del poder nacional. La situación se percibía quizá con más claridad en las palabras que la mayoría de la gente elegía cuando se le preguntaba cuál era su ciudadanía. A través de casi toda la historia de la nación, un buen número de ciudadanos han dicho que su lealtad primaria es para con su estado, pero hacia el final del siglo XX, la ciudadanía nacional era apreciada con mayor frecuencia.

La revolución del federalismo no puso fin a los debates sobre la distribución adecuada del poder entre los gobiernos de los estados y el nacional. Los desacuerdos en cuanto al papel que corresponde a dichos gobiernos en el sistema federal sigue siendo un aspecto importante de la política de los Estados Unidos. Casi ningún tema de interés nacional está al margen de conflictos sobre cuál es el nivel de gobierno con autoridad competente para crear o ejecutar las políticas pertinentes. Ya no es fácil distinguir entre las funciones del gobierno nacional y las de los gobiernos de los estados, pues el sistema federal de hoy tiende a fusionar responsabilidades y desvanece las diferencias, en respuesta a las complejas cuestiones sociales y económicas.



### Las ventajas de la división de poderes

Hoy en día, las asignaciones del poder y las políticas son comparadas en lo que los especialistas han llamado un federalismo de tipo cooperativo. Esta característica de la vida estadounidense está tan arraigada, que se presenta incluso cuando los dos niveles de gobierno están en conflicto, como ocurrió en los años 60 cuando los estados del Sur colaboraron para construir el sistema de carreteras interestatales, al mismo tiempo que se oponían a la integración racial impuesta por el gobierno federal. El federalismo cooperativo es factible gracias a varios procedimientos de operación, como los costos compartidos, los lineamientos federales y la administración participativa. El Congreso accede a pagar parte del costo si se trata de programas de interés nacional, aunque beneficien en primer término a la población de un solo estado o región. Entre esos programas figuran los de carreteras, plantas de tratamiento de aguas residuales, aeropuertos y otras mejoras a la infraestructura estatal o local. La subvención federal trae consigo una serie de lineamientos que los estados deben adoptar y aplicar para que se les entregue el dinero. Por ejemplo, en un intento de evitar que la gente conduzca en estado de ebriedad, el Congreso impuso a últimas fechas como condición para la entrega de las subvenciones destinadas a carreteras federales que, como parte de sus leyes de tráfico, el estado beneficiario imponga un límite más bajo al contenido tolerable de alcohol en la sangre de los conductores. Por último, funcionarios estatales y locales aplican las políticas federales, pero con programas que ellos mismos elaboran y por medio de su propia burocracia. El radiestramiento laboral es uno de los programas en los que cada estado desarrolla y administra un programa, bajo el patrocinio de fondos federales, para satisfacer las necesidades específicas de sus ciudadanos.

¿Qué enseñanzas encierra la experiencia de los EE.UU. con el federalismo, para los gobiernos democráticos de otros países? Los gobiernos federales no son muy comunes –la mayor parte de las naciones adoptan una forma unitaria de gobierno en la cual el poder está centralizado– y el federalismo no es esencial para la democracia, como lo demuestra la experiencia de los gobiernos parlamentarios. Sin embargo, los principios del federalismo son importantes para el gobierno democrático en cualquier lugar. Entre esos principios destacan la división y separación de poderes y la descentralización de las políticas y de la política.

Desde tiempo atrás, los estadounidenses han creído que el poder centralizado amenaza la libertad y, en forma tradicional, han temido más que nada al poder de un gobierno nacional distante. Conferir el poder a dos niveles de gobierno, dividiéndolo de modo que cada uno tenga autoridad suprema en su esfera de acción, fue una solución al problema de cómo dotar al gobierno de la autoridad que necesita, sin crear una concentración de poder capaz de mermar la libertad. Los estados, el nivel de gobierno más cercano a la gente, sirve en efecto como un freno para el poder del gobierno nacional. Esta innovación tuvo sentido para la generación fundadora del país; en realidad, la teoría estadounidense de la representación requiere un contacto geográfico directo entre los representantes y los representados. El ámbito local sigue atrayendo la mentalidad moderna porque, como dijo un especialista, satisface la natural “preferencia por lo cercano y familiar y el recelo por lo remoto y abstracto”. Los “derechos de los estados”, como se llama con frecuencia a las facultades asignadas a esas entidades, se basan en el supuesto de que el ámbito local es importante y que la gente está dispuesta a confiar en un gobierno al que ella pueda controlar. De un modo intuitivo, los gobiernos estatales satisfacen este requisito en mayor grado que el gobierno nacional. Esta idea explica por qué la mayoría de los estado-

unidenses siguen deseando un control de tipo local sobre las instituciones que pueden afectar su vida diaria —por ejemplo, la policía, las escuelas y los hospitales— e insisten al mismo tiempo en que los derechos de los ciudadanos deben ser de carácter nacional y no variar de un estado a otro. En teoría y en la práctica, el federalismo satisface tanto la necesidad local como la nacional dentro de un marco de poderes limitados.

La capacidad del federalismo para abarcar los asuntos locales ayuda también a la democracia al descentralizar las políticas y la política. Estados Unidos es un país grande y complejo en su geografía. También es una nación de inmigrantes, en la cual cada grupo étnico, nacional y religioso ha aportado distintos valores culturales y morales a las cuestiones sociales, económicas y políticas. Gobernar a un país así como una democracia sería mucho más difícil si esas diferencias no tuvieran facilidad para hallar expresión y acomodo. Los estados pueden adoptar las más variadas políticas frente al mismo problema, con lo cual proveen los medios para que los ciudadanos vivan en una entidad donde las políticas sean adecuadas para sus propios valores morales o culturales. Considere un tema como el de los juegos de azar. Algunos estados los permiten y otros no. Las políticas de cada estado se ajustan a las necesidades, experiencias y valores de la mayoría de sus ciudadanos, tal como éstos los expresan a través de la ley estatal. En este ejemplo, la variedad de las prácticas estatales es benéfica porque no hay un consenso nacional a favor de una política uniforme sobre el tema.

Por supuesto, la diversidad de enfoques de la política pública no es una ventaja en todos los casos: jamás debe comprometer los derechos y privilegios fundamentales de los ciudadanos. Por ejemplo, el derecho a un juicio por jurado no debe depender de las circunstancias de la geografía. En la práctica, la diversidad puede conducir también a diferencias de trato, como cuando un estado más pobre no puede financiar un programa básico de educación, por decir algo, con la misma facilidad que un estado rico. Sin

embargo, salvo en los derechos esenciales, la posibilidad de experimentar con distintas soluciones es una de las características más preciadas del sistema federal.

Con frecuencia, y por buenas razones, se dice que los estados son laboratorios de la democracia. En forma reiterada, políticas y programas novedosos han surgido primero en los gobiernos estatales, desde la reforma del bienestar social y la educación hasta la regulación de la salud y la seguridad. Mucho antes que interviniera el gobierno nacional, varios estados abolieron la esclavitud, concedieron el derecho de voto a mujeres, afro-estadounidenses y



jóvenes de 18 años de edad, y dispusieron la elección directa de senadores de la república, entre otras reformas. Estas acciones de los estados ampliaron la promesa de la democracia en una época en que no había consenso nacional para tomar ninguna de esas medidas. En este sentido, los estados actúan como reformadores y

mediadores políticos a la vez, pues ensayan nuevas ideas y ayudan a forjar compromisos aceptables entre la mayoría nacional y las estatales.

El sistema federal amplía también la participación en la política y el gobierno. Cuantos más niveles de gobierno haya, mayor será la oportunidad de votar y ocupar cargos públicos. Los gobiernos estatales y locales eligen a miles de funcionarios, mientras que la nación en conjunto elige tan sólo a dos: el presidente y el vicepresidente. (En términos legales, ningún funcionario de la república es elegido por los votantes de la nación, sino por los votos de electores designados que, a su vez, han sido elegidos por los votantes de cada estado, aun cuando la elección sea, en rigor, de nivel nacional.) Muchos de esos cargos son un campo de entrenamiento para los futuros líderes de la nación. Por ejemplo, tan sólo uno de los cinco últimos presidentes del país, George Bush (1989-93), no tenía entre sus experiencias un cargo estatal. Los presidentes Carter, Reagan, Clinton y George W. Bush ocuparon con anterioridad cargos estatales de elección. Aun cuando la mayoría de los funcionarios estatales o locales no asumen después cargos nacionales, todos aprenden valiosas enseñanzas sobre el papel del gobierno en una sociedad democrática y, en última instancia, esas enseñanzas fortalecen la relación entre el gobierno y los ciudadanos. La sociedad se beneficia también porque la reserva de gente capacitada para ocupar cargos más altos es mayor de lo que sería posible en otras condiciones.

La presencia de más niveles de gobierno brinda también otras vías de acceso a la toma de decisiones sin tener que ostentar un cargo público. Los grupos de interés que no logran tener influencia en un nivel de gobierno verán, tal vez, que sus ideas son mejor recibidas en otro nivel. En los años 50 y 60, los defensores de los derechos civiles se enfrentaron a la tenaz resistencia de los estados del Sur que se oponían a la integración racial, pero encontraron apoyo en el gobierno nacional para sus esfuerzos

para lograr la igualdad entre las razas. En los inicios del siglo XX, los partidarios de la regulación del trabajo y el medio ambiente tuvieron éxitos frecuentes al conseguir la aprobación de leyes estatales, pero fueron obstruidos en el nivel nacional. Por lo tanto, un sistema federal ofrece la posibilidad de hacer que el gobierno responda mejor a los intereses económicos y sociales diferentes —y a veces antagónicos— de los estados. De este modo, alienta y ayuda a dirigir un pluralismo democrático sano dentro de una república grande. James Madison fue uno de los creadores de la Constitución que apreciaron la multiplicación de los grupos de interés porque ésta impedía la formación de una mayoría permanente con capacidad para negar a las minorías sus derechos.

Por último, el federalismo fortalece la democracia al proveer una plataforma para la crítica y la oposición efectivas a las políticas y prácticas del gobierno. Aun en el caso de que un partido político no tenga poder alguno en el plano nacional, puede conquistar puestos públicos estatales y locales que le permitirán impugnar las prioridades o las decisiones de alcance nacional.

### Una tensión creativa

Durante más de 200 años, el federalismo ha aportado el marco para el desarrollo de la democracia de los Estados Unidos. Las demandas del gobierno federal y las de los gobiernos estatales han existido siempre, dando lugar a

tensiones en forma recíproca. Así sucede todavía. Para resolver esta causa de tensiones hay que prestar atención constante al papel del gobierno y hacer una revaloración continua de la distribución apropiada del poder entre los dos niveles de gobierno.

Por muy compleja que pueda ser en la práctica la tensión entre los gobiernos, los estadounidenses han descubierto que ésta es quizá la mejor garantía de su libertad, sólo superada por su propia actitud de perpetua vigilancia y protección. Sin duda alguna, esa era la esperanza de la generación fundadora. “Si este proceso de mejoramiento basado en la teoría del gobierno libre no se malogra en su ejecución”, escribía James Madison en 1792, “es posible que sea el mejor legado que los creadores de leyes puedan transmitir a su país y también la mejor lección que el mundo haya recibido nunca de sus benefactores”. A las naciones que buscan la forma de gobierno que promueva mejor la libertad, el legado federal les brinda un ejemplo que bien vale la pena considerar. ■

### Para lecturas adicionales

*James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, The Federalist Papers (Penguin, 1987)*

*Michael Les Benedict, The Blessings of Liberty: A Concise Constitutional History of the United States (D.C. Heath and Company 1996)*

*Daniel J. Elazar, American Federalism: The View from the States (3ª ed., Harper & Row, 1984)*

*Daniel J. Elazar, Exploring Federalism (University of Alabama Press, 1987)*

*Jack P. Greene, Peripheries and Center: Constitutional Development in the Extended Politics of the British Empire and the United States, 1607-1788 (University of Georgia Press, 1986)*

*Michael Lienesch, New Order of the Ages: Time, the Constitution, and the Making of Modern American Political Thought (Princeton University Press, 1988)*

*Paul C. Nagle, One Nation Indivisible: The Union in American Thought (Oxford University Press, 1964)*

*Peter Onuf, The Origins of the Federal Republic (University of Pennsylvania Press, 1983)*

*James T. Patterson, The New Deal and the States (Princeton University Press, 1969)*

*Jack N. Rakove, Original Meanings: Politics and Ideas in the Making of the Constitution (Vintage Books, 1997)*

Documento de la  
**DEMOCRACIA**

